

## Tilburg University

### De burgemeester

Karsten, Niels

*Published in:*  
Burgemeestersblad

*Publication date:*  
2019

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Karsten, N. (2019). De burgemeester: Vriend of vijand van de rechtsstaat? *Burgemeestersblad*, 24(93), 20-21.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# BURGEMEESTER

93

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VAN BURGEMEESTERS | JAARGANG 24, JULI 2019

Nieuwe NGB-directeur Hilde Westera

## Op volle sterkte vooruit!

Burgemeesters en pensioen

## Later is vandaag

## Rechtspositie burgemeesters gemoderniseerd



Nederlands  
Genootschap  
van Burgemeesters

4

Nieuwe NGB-directeur Hilde Westera



8

De Rijksrecherche



12

Later is vandaag



18

Nationaal rapporteur mensenhandel



20

Vriend of vijand van de rechtsstaat?



## COLOFON

Jaargang 24, nummer 93, juli 2019 | verschijnt 4 keer per jaar | **Redactieleden** Mieke Baltus, Titia Cnossen, Maarten Houben, Gert-Jan Kats, Joost van Oostrum | **Eindredactie** Anouck Haverhoek  
**Fotografie cover** Annemoon van Hemel | **Opmaak** OntwerpKeuken | **Redactieadres** Nederlands Genootschap van Burgemeesters | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag | Tel: (070) 373 83 83  
e-mail: [info@burgemeesters.nl](mailto:info@burgemeesters.nl)

*Het Burgemeestersblad is mede mogelijk door bijdrage van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

# 14

De AVG



## 3 Transitie

Voorwoord van Anouck Haverhoek

## 7 Koudwatervrees

Column NGB-voorzitter Liesbeth Spies

## 10 Rechtspositie gemoderniseerd

Rubriek BZK

## 17 Openbare orde in een notendop

Terugblik NGB-college

## 22 Valkuilen voor wethouders

Boekbespreking

## 24 NGB - Agenda

# VOORWOORD



### Transitie

Transitie is een structurele verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen. Ik werd laatst getriggerd door een filmpje op Youtube (wereld in transitie) waarin door middel van een pinguïnorde een transitieproces wordt uitgelegd. We lopen meestal op paden die lang geleden zijn ontstaan. Lange tijd lijken ze oplossingen te bieden. Dan ontstaan er nieuwe inzichten en roept iemand 'het moet anders'. De eerste stapt uit de rij en wordt genegeerd. Uitstappen is vaak moeilijk en uitdagend tegelijk. Het vergt moed en energie. Strijd en weerstand horen erbij.

Kantelaars kunnen anderen meekrijgen en een succesvol nieuw pad inslaan. Totdat er weer een nieuwe orde ontstaat. U bent als burgemeester net als een van die pinguïns, of dat nu een pionier of kantelaar (of beiden) is. Van u wordt verwacht dat u richting geeft en koers bepaalt die leiden tot iets beters. Het mooie hiervan is, dat u niet de enige bent, dat u niet alleen uw pad hoeft te bewandelen. In ons land zijn veel mooie initiatieven van collega's, en anderen, waarover zij graag met u van gedachten wisselen. Een mooi voorbeeld hiervan is de aanpak van mensenhandel, waarover verder in dit blad een artikel, waar een aantal van u al voortvarend mee aan de slag is. Ook in aanloop naar de nieuwe wetgeving verplichte zorg, staat u er niet alleen voor. Het NGB is hard aan de slag om u toe te rusten met bouwstenen, die u kunnen helpen om zorgvuldig te handelen en daarmee de verbinding tussen de domeinen veiligheid en zorg nog beter te maken. Dat gaat niet zo maar, dat vergt tijd, ervaring en energie. En dat is transitie.

Verder in dit blad onder meer een artikel over wat de rijksrecherche voor u kan betekenen in uw rol als 'hoeder van de bestuurlijke integriteit'. Het 'wel en wee' van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) komt aan de orde alsmede uw rechtspositie en u maakt kennis met de nieuwe NGB-directeur. En dit alles in een nieuw jasje. Mocht u suggesties hebben voor een onderwerp voor het Burgemeestersblad of een eigen casus willen inbrengen, stuur dan een email naar [info@burgemeesters.nl](mailto:info@burgemeesters.nl). Een fijne zomer toegewenst.

Anouck Haverhoek

Nederlands Genootschap Van Burgemeesters





Hilde Westera, directeur NGB

# OP VOLLE STERKTE VOORUIT!

**Hilde Westera (50)** is sinds 11 juni 2019 de nieuwe directeur van het Genootschap. Een vrouw die zich graag met hart en ziel inzet voor het openbaar bestuur en die naar eigen zeggen een 'zwak' heeft voor burgemeesters. Wie is deze dame en wat kunnen we van haar verwachten?

**Fotografie** | Annemoon van Hemel

**Tekst** | Anouck Haverhoek | NGB

## **Wat heb je met burgemeesters?**

'Het burgemeestersambt loopt als een rode draad door m'n loopbaan. Al tijdens mijn studie kwam ik regelmatig bij de burgemeester over de vloer (Piet Hein Schoute van Wassenaar). Niet om een beleidsstuk door te spreken, maar om de lunch voor de B&W-vergadering te serveren. Enorm spannend vond ik dat, hete soep serveren op een tafel die bezaaid lag met stukken. Na

mijn studie kon ik bij de gemeente Wassenaar fulltime in dienst komen.'

## **Je eerste echte baan dus?**

'Ja. Een hele leuke en leerzame tijd, waarin ik van alles mocht doen. Het hoogtepunt in m'n Wassenaarse tijd waren ongetwijfeld de twee zomers waarin ik als burgerwacht de Wassenaarse strandpolitie mocht ondersteunen. Rijdend in een jeep over het

strand, wat wil een mens nog meer...zo kwam een jeugddroom om politievrouw te worden toch nog een beetje uit.'

## **Wat heb je vóór het NGB allemaal gedaan?**

'Via via hoorde ik dat er mensen werden gezocht bij het kabinet van Jan Franssen, commissaris van de Koning(in) in Zuid-Holland. Ruim twaalf jaar heb ik er gewerkt, eerst als

## ‘Het burgemeestersambt loopt als een rode draad door m’n loopbaan’

beleidsmedewerker, later als plaatsvervangend kabinetschef en ambtelijk secretaris van de kring van commissarissen van de Koning. Burgemeesterzaken was, naast het organiseren van werk- en streekbezoeken van het Koninklijk Huis, mijn hoofdtak.

Twee weken geleden heb ik m’n ouwe baas Jan Franssen eens opgezocht op zijn huidige werkplek de Raad van State. Het was niet altijd makkelijk om voor hem te werken, want hij legde de lat hoog voor zichzelf en zijn medewerkers, maar juist daardoor was hij een goede leermeester. Hij is er mede de reden van dat ik zit waar ik nu zit en daar ben ik hem enorm dankbaar voor. In de twaalf jaar bij de Provincie Zuid-Holland heb ik vele benoemingsprocedures van burgemeesters begeleid en bijna 100 gesprekken tussen de CdK en individuele burgemeesters voorbereid en bijgewoond. Wie Jan Franssen kent, weet dat dit zelden gesprekken over koetjes en kalfjes waren, maar veelal diepgaande inhoudelijke en persoonlijke ontmoetingen, gesprekken die een enkele keer pijnlijk en hard waren, maar altijd in het belang van het openbaar bestuur. In m’n Zuid-Hollandse tijd had ik regelmatig contact met het NGB over raad en advies en circuleerde het Burgemeestersblad stevast over de afdeling. Ook in mijn laatste baan als directeur van het CDA-partijbureau heb ik het burgemeestersdossier behartigd. Hoewel dit dossier eigenlijk niet tot m’n takenpakket behoorde, wilde ik het graag blijven doen, als een oude vertrouwde beer die je niet los wilt laten.

Bij het CDA werken ze met regionale burgemeesterscontactpersonen die, samen met het verantwoordelijk Kamerlid, de contacten onderhouden met de burgemeesters in het land. Geïnteresseerden in het ambt worden desgewenst begeleid bij hun oriëntatie op het ambt. Deze regionale contact-

personen (die bijna allemaal zelf burgemeester zijn) komen twee keer per jaar bij elkaar waarbij er altijd een ‘hoofdgast’ wordt uitgenodigd. Voor de laatste bijeenkomst die ik organiseerde heb ik Ruud van Bennekom uitgenodigd, toen nog in zijn functie als directeur van het NGB. Wat me met name is bijgebleven van die ontmoeting, is de opmerking van Ruud dat de burgemeester meer en meer een bestuurlijk manager is geworden. Dat stelt nieuwe eisen stelt aan de competenties van de eerste burger.’

### Hoe zie je het ambt?

‘Het burgemeestersambt is in mijn ogen de mooiste en meest veelzijdige bestuurlijke functie die je in Nederland kun bekleden (maar dat wist u als lezer al). Het ambt heeft alles in zich, van het ‘traditionele’ burgervader- en moederschap waarbij je burgers in lief en leed ontmoet tot de bestuurlijk manager die een gemeente(raad) bestuurt. Het ambt was altijd al een ‘schaap met vijf poten’, maar met de verdere verzwaring van taken en werkzaamheden en de verruiming in de samenleving, dreigt het een (te) topzware functie te worden. Wat me in al die jaren helder is geworden, is dat het enorm belangrijk is dat gemeente en burgemeester goed matchen en blijven matchen. Na raadsverkiezingen blijkt zo’n match soms opeens niet meer te bestaan. Ook bij een overstap naar een volgende gemeente gaat het soms opeens mis. Deels is zo’n match, net als in de liefde, iets dat er is of niet. Maar net als in de liefde moet je aan

de relatie blijven werken, van beide kanten. Een open en integere bestuurscultuur is cruciaal om als gemeente en als burgemeester goed te kunnen blijven functioneren. Blijven leren en ontwikkelen is eveneens belangrijk. Besturen is een vak, dat geldt zowel voor burgemeester, wethouders als ook voor raadsleden. Gelukkig wordt het besef dat een “Leven Lang Ontwikkelen” belangrijk is steeds groter, want niemand heeft meer een baan voor het leven, ook burgemeesters niet.

Eerlijke (functionerings)gesprekken waarbij zowel het functioneren van de burgemeester als de raad of het college aan de orde komen op een constructieve en integere manier zijn onmisbaar voor een goede bestuurlijke relatie. Ook een goede verhouding tussen burgemeester en CvdK is belangrijk, zeker als het bestuurlijk ‘heet’ wordt onder de voeten. In mijn tijd bij de provincie heb ik meerdere malen gezien hoe een burgemeester soms helemaal geïsoleerd komt te staan en in korte tijd zijn of haar koffers kan pakken. Daadkrachtig optreden van een CdK (of de Minister) kan dan soms helpen al is het maar om aan een raad duidelijk aan te geven: “Zo gaan we hier niet met elkaar om!” Besturen van een gemeente is mensenwerk en ook de burgemeester is (gelukkig) een mens. De persoonlijke kant van het ambt is iets wat mij bijzonder boeit. Hoe blijf je als bestuurder vitaal? Hoe vind je de juiste balans in een baan die feitelijk 24/7 is?’

### Hoe ben je bij het NGB terecht gekomen?

‘Gewoon door te reageren op de vacature. Toen ik de vacature zag dacht ik direct: Dit is ‘m, het puzzelstukje valt op z’n plek. Ik adviseer burgemeesterssollicitanten altijd om zich te laten trainen voor een sollicitatiegesprek, ook aan burgemeesters die al jaren in het ambt zitten. Ik merk nog steeds

## ‘Een open en integere bestuurscultuur is cruciaal om als gemeente en als burgemeester goed te kunnen blijven functioneren’

dat sommige ervaren burgemeesters denken dat een sollicitatietraining voor hen niet nodig is, want ze ‘kunnen’ het immers al. Maar solliciteren doe je niet elke dag en vertrouwenscommissies worden ook getraind. Dat heb ik dus voor deze functie zelf ook weer gedaan, zo’n training. Kost je een paar uur, maar dan sta je wel weer op scherp!’

### Wat verwacht je van het directeurschap?

Ik vind het bijzonder knap hoe Wouter, Anouck en Reineke het in de afgelopen maanden samen hebben gerooid. Met 25% minder capaciteit is het echt aanpoten voor ze geweest, maar volgens mij heeft de buitenwereld daar weinig van gemerkt. Met z’n vieren vormen we weer een klein maar krachtig team bij het NGB-bureau. Bij het CDA had ik een bureau met 40 mensen (en een bestuur van 26 mensen) en dan ben je meer dan de helft van de tijd aan het managen en brandjes blussen. Ik miste op een gegeven moment het ‘echte’ werk, het schrijven van stukken, het veld in gaan, dingen bedenken etc. Ik hoop dat nu weer te kunnen doen. Ik zie er erg naar uit om het land in te

gaan, bij de burgemeesters op bezoek. Alle 355 burgemeesters persoonlijk langs, is waarschijnlijk wat te hoog gegrepen, maar via de diverse NGB-bijeenkomsten en de burgemeesterskringen, moet ik een heel eind kunnen komen.’

### Wat zijn je opgaven? Welke veranderingen ga je inzetten?

‘Voorafgaand aan mijn sollicitatiegesprek heb ik meerdere burgemeesters gesproken. Stuk voor stuk waren ze ronduit positief over het NGB. Tuurlijk zijn er altijd aandachtspunten. Zo is het goed om te kijken of we nog beter kunnen communiceren richting de leden over wat we als NGB-bureau en – bestuur doen. Welke lobby zetten we in en hoe verlopen die? Met name in de komende maanden zullen we extra

aandacht besteden aan de lobby over de nieuwe Wet verplichte GGZ en de Wet zorg en dwang. Ook de deinstitutionalisering zal in de komende periode een topic zijn. Met de deinstitutionalisering is de gekozen burgemeester in enige vorm een stuk dichterbij gekomen, of we dat leuk vinden of niet. Hier zullen we een lobby voor moeten voorbereiden en inzetten om niet straks voor een ‘fait accompli’ te staan. Een ander thema is de vernieuwing van het Burgemeestersblad en de website. Met de nieuwe vormgeving van het Burgemeestersblad is al een noodzakelijke vernieuwing ingezet. Nu nog een iets spannendere inhoud met meer bekende ‘koppen’ en het Burgemeestersblad kan het winnen van de Elsevier. Met de recent ingezette structurele evaluatie van de opleidingen is ook een kwaliteitsslag mogelijk. De komende periode zal het vooral een kwestie zijn van kennismaken, ervaren, en verwonderen. Om vervolgens op basis daarvan met medewerkers en bestuur een plan voor de toekomst te maken.’

h.westera@burgemeesters.nl  
06-12710044 ■



### Hilde Westera

**Geboren** 15 mei 1969, Harmelen

**Moeder** was werkzaam in de ouderenzorg (gepensioneerd)

**Vader** was lijfwacht van de Koninklijke familie (gepensioneerd)

**Broer** Hessel werkzaam bij Wigo4IT

**Man** Kees Berghuis werkzaam bij de VVD

**Opleiding** Rechten

RULEiden **Grootste prestatie**

Vierdaagse van Nijmegen **Wakker**

**maken voor** Pannenkoek met spek en een goed glas rode wijn (Ja, dat kan prima samen)



# Koudwatervrees



**'Sinds de komst van de AVG lijkt iedereen nog meer 'kopschuw' te zijn geworden.'**

Begin april verscheen de voorlichting van de Raad van State over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning. Vol verwachting hebben velen van ons de voorlichting gelezen. En misschien wel omdat de verwachtingen hoog gespannen waren, was de teleurstelling en bij sommigen zelfs boosheid groot. De Raad van State vindt uitbreiding van bevoegdheden van de burgemeester om ondermijning te bestrijden ongewenst. Ook ten aanzien van het delen van gegevens binnen en tussen gemeenten is de afdeling Advisering terughoudend.

Aangespoord door u tijdens de jaarvergadering hebben we als NGB een reactie aan de minister gestuurd en met name gepleit voor helderheid in het mogen delen van informatie. Zowel op het gebied van ondermijning als in het zoeken van de verbinding tussen zorg en veiligheid wordt er veel kramp en dus een grote terughoudendheid ervaren. Dat is niet in het belang van de zorg voor onze inwoners en hun veiligheid.

Hoe komt dat toch? Het lijkt wel of in bijna alle spraakmakende incidenten van de afgelopen jaren het niet delen van informatie een reden is geweest waarom het soms zo gruwelijk fout is gegaan. Het respecteren van de persoonlijke omstandigheden van mensen, het beroepsgeheim in de zorg en de grote terughoudendheid waarmee justitiële informatie worden gedeeld hebben allemaal goede gronden. Toch lijkt het er soms op dat deze uitgangspunten ook als excuus gebruikt worden om geen risico en vooral geen verantwoordelijkheid te hoeven nemen. Sinds de komst van de AVG lijkt iedereen nog meer 'kopschuw' te zijn geworden.

Als hulpmiddel en smeerolie sluiten we convenant na convenant om binnen spelregels toch informatie te kunnen delen. Denk aan de RIEC-convenanten, de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit en de afspraken rond de Zorg- en Veiligheidshuizen. Ook in de aanloop naar de Wet Zorg en Dwang en de Wet Verplichte Geestelijke Gezondheidszorg hebben we enorm veel gedoe over informatiesystemen die toch weer niet gekoppeld kunnen worden en de vraag of we wel of niet via beveiligde mail zaken kunnen delen. De ministers van JenV en BZK komen in hun reactie met een nieuw hulpmiddel; het aanjaagteam ondermijning (ATO) gaat een model-protocol uitwerken in overleg met de Autoriteit Persoonsgegevens om tot een goede informatiepositie van gemeenten te komen. Als hiermee knelpunten onvoldoende worden weggenomen 'zal worden bezien welke andere oplossingen mogelijk zijn, waarbij ook wetswijziging aan de orde kan zijn'. Natuurlijk gaat het NGB ook hier weer inbreng leveren in een poging ons werk als burgemeesters beter te kunnen doen.

Verantwoordelijkheid nemen, eigenaarschap en lef tonen om in heel ingewikkelde situaties vertrouwen te geven aan partners om samen tot betere oplossingen te komen, hebben we misschien wel veel harder nodig dan een volgend protocol. Dan moeten we wel nog heel wat koudwatervrees overwinnen.

Daar is de zomer bij uitstek geschikt voor. Ik wens u een mooie zomer met een aangename watertemperatuur!!

*Liesbeth Spies | voorzitter Nederlands Genootschap van Burgemeesters*





## ‘SOEPEL WAAR HET KAN, EIGENSTANDIG EN DOORTASTEND ALS HET MOET’

**De Rijksrecherche** wordt vooral geassocieerd met twee kerntaken: onderzoek rond geweldtoepassing bij de uitvoering van politietaken én rond (ambts)misdrijven in het domein Openbaar Bestuur. De Rijksrecherche kan echter ook in een eerder stadium een rol spelen: als sparringpartner bij kwesties die mogelijk de integriteit van de overheid aantasten en als adviseur ten aanzien van het vervolgtraject.

**Fotografie** | LOOZ Photography

**Tekst** | Bart van der Harst

### Rijksrecherche

‘De Rijksrecherche houdt zich primair bezig met opsporingsonderzoeken tegen (semi-) overheidsfunctionarissen (ambtenaren). De Rijksrecherche valt als enige OM onderdeel direct onder de verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie.

Zo vertolkt de Rijksrecherche de rol van onpartijdige instantie die (vermeend) strafbaar gedrag binnen de overheid onderzoekt. De Rijksrecherche

**‘Omkoping begint altijd met iets kleins; een flesje wijn, avondje VIP-box, het is echter een glijdende schaal’**

bestaat uit ervaren rechercheurs die worden ondersteund door de stafafdeling en bedrijfsvoering. Zij werken vanuit vier locaties in Nederland: Amsterdam, Den Haag, Zwolle en Den Bosch.

### Waar ligt de grens?

‘Wáárheidsvinding, onpartijdig en onafhankelijk, dát staat voorop, zegt algemeen directeur Harm Trip, over de onderzoekstaak van ‘zijn’ Rijksrecherche. Maar de Rijksrecherche heeft openbaar bestuurders méér te bieden, benadrukt hij. Ook

belangrijk is de wat onderbelichte klankbord- en adviesfunctie als men tegen integriteitsvragen aanloopt. ‘Wij gaan het gesprek graag aan.’ Integriteitsrisico’s, iedereen binnen het openbaar bestuur kan ermee te maken krijgen, van ambtenaar, raadslid, wethouder tot burgemeester. Beïnvloeding, manipulatie, omkoping, of het nu gaat om aanbestedingen, verkoop van gemeentegronden, vergunningen. Harm Trip: ‘Voor mensen met slechte intenties zijn soepele contacten bij de overheid interessant. Maar waar ligt de grens tussen een vriendschappelijke relatie en onwenselijke beïnvloeding? Je belandt ongemerkt in een kwetsbare positie. Omkoping begint altijd met iets kleins; een flesje wijn, avondje VIP box, het is echter een glijdende schaal.’

### De zwakste schakel

Is het niet naïef om er in mee te gaan, als ambtenaar of bestuurder? Het afbreukrisico is enorm. Voorbeelden genoeg, mediagenieke cases, verplichte juridische leerstof. Wethouder Van Rey in Roermond, gedeputeerde Hooijmaijers in Noord-Holland; serieuze integriteitsschendingen en reden voor vervolging en veroordeling. Maar er zijn ook minder zichtbare integriteitsrisico’s, op alle niveaus, vaak lokaal. Trip: ‘De overheid werpt

steeds meer beperkingen op tegen criminele activiteiten, denk aan camera's, track & trace, monitoring. Ook organisatorische maatregelen, zoals screening, weerbaarheidstrainingen en allerlei protocollen. Maar de praktijk is weerbarstig. We leven in een hectische wereld. Niemand zit stil, er komen nieuwe trucs, nieuwe ingangen. Crimineel zoeken altijd de zwakste schakel. Mensen met gokschulden, relatieproblemen, hebzucht. Intimidatie komt ook voor: iemand dreigt jou of je gezin wat aan te doen, als jij niet...! Dat is heftig. En als er schaamte bij komt, is het lastig om te praten, om hulp te zoeken. Dan is het verleidelijk om de andere kant op te kijken als een verdachte container passeert. Een tweede container is dan niet ver meer; het is een hellend vlak.'

### Op de winkel passen

Intimidatie, bedreiging en geweld, 1 op de 5 burgemeesters heeft ermee te maken volgens de monitor agressie en geweld. De burgemeester van Haarlem moest onderduiken, trieste zaak. Maar het is goed dat hij aangifte deed. Dat betekent dat je niet zwicht, dat je staat voor je integriteit, en voor een integere overheid. Een belangrijk signaal. Trip maakt zich zorgen over mensen die bedreigingen niet (durven te) melden. 'Als je het stil houdt, ben je kwetsbaarder, en groeit de druk om toe te geven, de foute wissel te kiezen. Uit angst, begrijpelijk, maar het is slecht voor de integriteit. Daarom, als zoiets speelt: deel het met je leidinggevende, je omgeving, doe aangifte, hou het niet bij je.'

Dat geldt voor iedere ambtenaar. En ook voor de sociale omgeving: 'Ik denk dat je iets moet merken als een naaste collega onder druk staat, ergens mee lijkt te zitten. Vraag dan wat er is, praat er over, dat kan mensen helpen.'

De bespreekbaarheid van integriteitsissues hangt af van de cultuur in een organisatie. Als burgemeester moet je goed op je winkel letten, waken over een veilige werkomgeving. Dat gaat over vertrouwen, respect en transparantie

### Klankbord en advies

'Je moet alert zijn op signalen. Als er iets speelt, als geruchten rondzingen, als je twijfelt, neem dan contact met ons op. Bestuurders met aanwijzingen, of 'niet pluis'-gevoelens zijn welkom bij de Rijksrecherche. Hoe eerder, hoe beter. 'Wij hebben ervaring met dit soort dilemma's, herkennen de signalen. Wij kunnen adviseren over de aanpak, passende interventies, praktische maatregelen om de situatie helder te krijgen, om eventuele escalatie te voorkomen. Maar blijkt het wél foute boel en is strafrechtelijk onderzoek

onvermijdelijk, dan wil je dat ook snel weten. Dan nog is het niet zó dat wij onmiddellijk met breekijzers binnenkomen voor een zoeking. We hebben veel wettelijke (dwang) middelen en bevoegdheden. Maar we handelen zo veel mogelijk in overleg, soepel waar het kan, eigenstandig en doortastend als het moet. Er valt altijd goed met ons te praten en wij werken discreet; kennen de politieke gevoeligheden in het veld. Voor de duidelijkheid: de Rijksrecherche opereert altijd onder bevoegd gezag van het Openbaar Ministerie.'

**'Als burgemeester moet je goed op je winkel letten en waken over een veilige werkomgeving'**

### Persoonlijke drijfveer

Harm Trip startte bij de Haagse politie. In 2007 stapte hij over naar de Rijksrecherche, waar hij algemeen directeur is. Zijn drijfveer is al die jaren consistent. 'Nederland is een goed functionerende rechtstaat met een transparante overheid. Op de jaarlijkse Corruption Perceptions Index staan wij nog altijd in de top 10, van de ruim 180 landen. Maar er zijn grenzen aan de weerbaarheid. Integriteit is geen rustig bezit. Corruptie is een sluipend gif, dat sneller dan je denkt de samenleving kan aantasten. We mogen niet rustig achterover leunen, niet naïef zijn. Je kunt er niet er van uitgaan dat bij iedere organisatie alles goed geregeld is. Ik maak me het meest zorgen over organisaties die je nooit hoort over integriteitsdilemma's.' ■

Liesbeth Spies over de Rijksrecherche:

### 'Wegkijken is geen optie!'

'Organisatiebrede integriteit is van vitaal belang. Het thema staat dan ook permanent op de gemeentelijke agenda. Van de eed/belofte bij indiensttreding en de periodieke voortgangsgesprekken, tot en met het jaarlijks olie verversen en doorsmeren. De Rijksrecherche als sparringpartner, klankbord bij integriteitsvragen, dat is een mooi signaal voor ons als bestuurders. Als er iets speelt, bij onderbuikgevoelens, is voor mij de eerste gang naar het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING) een bekwame organisatie. Via BING kan de Rijksrecherche desgewenst aanschuiven. Zeker als er aanwijzingen zijn dat er (strafrechtelijk) echt wat speelt, zoals bij signalen via Meld Misdaad Anoniem. Een belangrijke basisafpraak is dat is dat de Rijksrecherche en gemeenten elkaar bij een concreet onderzoek niet verrassen. Met respect voor elkaars verantwoordelijkheden meld je een onderzoek aan de voorkant. Wat mij betreft een basis voor vertrouwen en samenwerking.'

# RECHTSPOSITIE BURGEMEESTERS GEMODERNISEERD

Herinnert u zich nog dat burgemeesters vielen als gevolg van onenigheid over hun verhuis-kostendeclaratie? En dat bij dienstreizen de parkeerkosten niet werden vergoed? Deze zaken zijn sinds 1 januari 2019 verleden tijd. Mede dankzij de inzet van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) is de rechtspositie van burgemeesters gemoderniseerd.

Vanaf 2019 zijn de arbeidsvoorwaarden van actieve burgemeesters opgenomen in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers. Dit is het sluitstuk van een modernisering en harmonisering die sinds 2012 in drie etappes tot stand is gebracht. De arbeidsvoorwaarden van alle voorzitters, dagelijks bestuurders en volksvertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen zijn nu in één besluit samengevoegd.

## Voorzieningen, modernisering en harmonisering

Hierbij is enerzijds bevestigd dat de rechtspositionele vergoedingen, tegemoetkomingen of voorzieningen (hierna samengevat als ‘voorzieningen’) nog adequaat waren met het oog op het functioneren van de ambtsdrager (modernisering). Anderzijds zijn verschillen weggenomen die enkel historisch waren te verklaren of die intussen achterhaald bleken te zijn (harmonisering). In totaal ging het om circa 40 onderwerpen.

Dit besluit is tot stand gebracht in nauwe samenwerking met het NGB, de andere beroepsverenigingen van de decentrale politieke ambtsdragers en de vertegenwoordigers van IPO, VNG en Unie van Waterschappen. In gezamenlijkheid is gekomen tot een afgewogen totaalpakket aan voorzieningen met plussen en minnen dat voor de verschillende groepen ambtsdragers eenvormig, transparant, uitlegbaar en zo eenvoudig mogelijk in de uitvoering is.

Hierbij was het uitgangspunt: “Normaal waar het kan (conform (overheids-)werknemer), bijzonder waar het moet”. Dit sluit aan bij de integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>. Deze visie is zowel door de Tweede Kamer als door de genoemde koepels en beroepsverenigingen onderschreven.

## Circulaire

De gemeenten zijn bij circulaire van 28 november 2018<sup>2</sup> op de hoogte gebracht van het nieuwe rechtspositie-

besluit. Hierbij zijn alle aanspraken toegelicht; ook wanneer zij niet zijn gewijzigd. Op deze manier is de nieuwe structuur beschreven en inzicht gegeven in het gehele arbeidsvoorwaardenpakket van alle actieve gemeentelijke politieke ambtsdragers.

Het nieuwe rechtspositiebesluit is van kracht per 1 januari 2019 om een aantal redenen. Ten eerste is er op deze datum een ongebruikelijk groot aantal herindelingen tot stand gekomen (37). Bij uitstel zouden de rechtsovervolgers geconfronteerd worden met ongewenste extra administratieve rompslomp vanwege verschillende regimes en overgangsrecht. Ten tweede zou uitstel leiden tot ofwel administratieve problemen ofwel latere invoering van beoogde nieuwe aanspraken. Ook een invoering tegelijk met provincies en waterschappen zou voor de gemeenten geen soelaas bieden. Die was voor provincies en waterschappen namelijk gekoppeld aan het logische startmoment van hun verkiezingsdatum. Invoering per 28 maart 2019 zou echter voor gemeenten administratief een ingewikkeld gebroken jaar betekenen.

Bewust zijn de voorzieningen zoveel mogelijk verplichtend vastgesteld. Dit uitgangspunt wordt breed gedragen; ook door het NGB. Doel is te voorkomen dat de voorzieningen, of de toekenning ervan, onderwerp worden van onderhandelingen of politieke discussie. Een ander doel was de voorzieningen zoveel mogelijk uniform te laten zijn en beter te laten aansluiten bij de fiscale regels. Niet alleen om administratieve lastendruk te verlagen maar ook om politieke risico's te verminderen die kunnen ontstaan vanwege fouten in de uitvoering. Van een dergelijk vereenvoudigd systeem profiteren zowel overheidsorganen als bestuurders.

## Reiskostenvergoeding

Voorbeeld hiervan is het nieuwe, voor alle decentrale politieke ambtsdragers geldende reis-kostenstelsel. Dat is eenvoudiger dan de regels die tot 2019 golden. Die regels

<sup>1</sup> Het visiedocument “Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie” is aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 4 juni 2015, Kamerstukken II, 2014/15, 28 479, nr. 73.

<sup>2</sup> <https://www.politieke-ambtsdragers.nl/publicaties/circulaires/2018/11/29/circulaire-introductie-rechtspositie-besluit-decentrale-politieke-ambtsdragers-gemeenten>



waren niet alleen complex, maar ook afwijkend tussen de verschillende bestuurslagen, en soms ook tussen vergelijkbare functionarissen. Terwijl die afwijkingen niet altijd verklaarbaar waren.

Gehandhaafd is dat de kosten van openbaar vervoer geheel vergoed worden. Bij gebruik van de eigen auto wordt nu het maximale bedrag vergoed dat een werkgever per kilometer fiscaal onbelast mag vergoeden aan een werknemer. Dat is op dit moment €19 per kilometer. De uitvoering hoeft dus niet meer rekening houden met verschillende tarieven voor de verschillende politieke ambtsdragers of per soort verplaatsing, noch met fiscale afdrachten. Hierdoor zal de lastendruk aanzienlijk afnemen.

Taxikosten kwamen onder het oude regime niet voor vergoeding in aanmerking en dat blijft zo. Het risico op politieke discussie is namelijk juist bij deze kostensoort erg groot. Een uitzondering is gemaakt voor de ambtsdrager met een functionele beperking (bijvoorbeeld een gebroken been of een visuele beperking). Nu kan betrokkene wel een passende vervoersvoorziening worden geboden, bijvoorbeeld een taxi(vergoeding) of een dienstauto. Aan een andere wens van onder andere het NGB is tegemoetgekomen: bij dienstreizen worden parkeer-, veer- en tolkosten tegenwoordig wel vergoed.

Tenslotte is een regeling uitgewerkt ingeval een gemeente een auto ter beschikking stelt aan haar bestuurders. Nu is meteen duidelijk of de fiscale bijtelling al dan niet wordt vergoed en of betrokkene een eigen bijdrage moet betalen.

#### Verhuiskostenvergoeding

Een ander voorbeeld van een aanpassing waarmee voor burgemeesters politieke risico's worden verminderd, is dat de burgemeester nu eenmalig een vast bedrag ontvangt voor overige direct uit de verhuizing voortvloeiende kosten. Er hoeft niet meer gedeclareerd te worden. Het vaste bedrag is het fiscaal onbelaste maximum; op dit moment € 7.750. De kosten voor het overbrengen van de inboedel blijven ongemaximeerd vergoed. Ook hiermee is aan een wens van het NGB voldaan.

#### Vergoeding na terugkeren van buiten het ambtsgebied

Op voorspraak van het NGB is geregeld dat de schade wordt vergoed die burgemeesters lijden indien die (met gezinsleden) vanwege een dringende reden moet(en) te-

rugkeren van buiten het ambtsgebied. Het moet dan gaan om crisissituaties: calamiteiten of politieke situaties. De commissaris toetst het terugkeerverzoek marginaal.

#### Loopbaankostenvergoeding

Weer een ander karakter had het ongemak dat kosten voor loopbaanoriëntatie of arbeidsmobiliteit bevorderende activiteiten tijdens het ambt niet konden worden vergoed door de gemeente. Dit was onder meer ingegeven uit integriteitsoverwegingen. Het is echter ook wenselijk dat burgemeesters na ontslag snel kunnen gaan solliciteren. Daarom geldt per 2019 dat de kosten worden vergoed voor activiteiten, cursussen, opleidingen e.d., die betrokkene voorbereiden op een volgende stap in de carrière, maar die géén sollicitatieactiviteiten behelzen. Dus wel een cursus "Ken u zelf", het leren schrijven van een bedrijfsplan of een sollicitatietraining, maar geen netwerkgesprekken of outplacement.

#### ICT

Na de invoering is er naar aanleiding van signalen uit de praktijk op één punt besloten tot aanvullend overgangsrecht, en dat betreft de ICT. In tegenstelling tot vroeger kunnen ambtsdragers vanuit de gemeente geen vergoedingen meer krijgen voor (eigen) ICT-middelen. 'Digitaal gereedschap' kan namelijk belastingvrij ter beschikking worden gesteld als dit noodzakelijk is voor het vervullen van het werk. Bij nader inzien werd de invoering hiervan per 1 januari 2019 in strijd geacht met de rechtszekerheid. Daarom wordt nu geregeld dat de oude regeling van toepassing blijft, mits betrokkenen in 2018 een vergoeding op grond van dat oude regime hebben ontvangen en zolang zij niet zijn ontslagen of herbenoemd. Dit toegevoegde overgangsrecht geldt evenwel niet in geval ter uitvoering van het nieuwe systeem al overgegaan is op verstrekking.

In deze bijdrage is een tipje van de sluier opgelicht van wat het nieuwe rechtspositiebesluit betekent voor de burgemeester. Mede dankzij de inbreng van het NGB ligt er nu een modern arbeidsvoorwaardenpakket waarmee burgemeesters goed worden ondersteund. Ook in de toekomst doet BZK graag een beroep op de kennis en kunde van het NGB. ■



Voor meer informatie over uw arbeidsvoorwaarden, zie: <https://www.politiekeambtsdragers.nl/bestuurslagen/gemeente/burgemeester>  
Voor eventuele nadere toelichting kunt u contact opnemen via: [postbus.helpdeskpa@minbzk.nl](mailto:postbus.helpdeskpa@minbzk.nl).

## BURGEMEESTERS EN PENSIOEN

# LATER IS VANDAAG



Alhoewel het ambt van burgemeester voor velen als een **roeping** en een **eervolle taak** wordt gezien, ooit komt er een moment dat het pensioen ingaat. De financiële zekerheid van een burgemeester is een lappendeken. Ook een burgemeester wil graag weten waar hij of zij aan toe is. Ruud Heemsbergen, consultant PROambt, verschaft helderheid.

## Wanneer is het tijd voor pensioen?

Tot niet zo lang geleden werkten we door tot de ingangsdatum van het pensioen, de AOW, of tot de VUT/FPU-regeling was bereikt. Dan stopten we met werken en gingen we “met pensioen”. Tegenwoordig is er veel meer variatie mogelijk en ook noodzakelijk. Door de verhoging van de pensioenleeftijd zijn veel mensen genoodzaakt om na te denken over de wijze waarop men dit denkt te bereiken. In pensioenregelingen is de richtleeftijd al verhoogd naar 68 jaar en voor de AOW is dit inmiddels 67 jaar en drie maanden. Ondanks de politieke discussies, zal met de nog steeds stijgende levensverwachting een nog hogere pensioenleeftijd steeds waarschijnlijker zijn. De werkelijke pensioenleeftijd is de laatste 10 jaar gestegen van 61 naar 64 jaar en 10 maanden (CBS-2017).

Voor vrouwen en hoogopgeleiden is dat 64,4 jaar.

‘Als burgemeester is er vaak weinig tijd om eens rustig naar de **pensioensituatie** te kijken’

## Stapje terug?

In veel gevallen is de rit tot pensionering beter

vol te houden als in de laatste arbeidsfase een stapje terug kan worden gedaan. Enerzijds door bijvoorbeeld deeltijdwerk, of anderzijds door een andere invulling van de werkweek. In die gevallen is het fijn als de pensioenregeling flexibiliseringsmogelijkheden biedt.

## Hoe gaat u met pensioen?

Om de vraag te kunnen beantwoorden hoe we met pensioen zullen gaan, is het van belang om een aantal zaken goed op een rij te hebben.

Allereerst wat zou u zelf willen? Doorwerken tot 68 jaar en dan direct volledig met pensioen? Of liever de laatste jaren voor pensionering in deeltijd werken of als zelfstandig adviseur aan de slag met een beperkt aantal opdrachten? Niet onbelangrijk is ook de vraag wat uw partner zou willen. Om het werken tot de pensioendatum goed te kunnen volhouden, is het tegenwoordig goed mogelijk om de opgebouwde oudedagsvoorzieningen eerder in te laten gaan. Vaak is vervroeging van de pensioeningangsdatum mogelijk en worden er bijvoorbeeld hoog/laag-constructies toegepast. Bij een dergelijke constructie wordt er de eerste periode van pensioneren een hoger pensioen uitgekeerd en later een lager pensioen (in een verhouding tot 100:70). Op deze manier wordt bijvoorbeeld het tijdelijke gemis van AOW opgevangen. Veel pensioenuitvoerders, waaronder ook het ABP, bieden de mogelijkheid om in deeltijd met pensioen te gaan. Hierbij wordt naast het arbeidsinkomen ook al een deel van het pensioen uitgekeerd.

## Zijn er voldoende middelen?

De volgende uitdaging is om te ontdekken hoeveel pensioen er al is opgebouwd en hoeveel dit zal zijn op de beoogde ingangsdatum van het pensioen. Voor een burgemeester zal het pensioen uit verschillende delen bestaan en zal ook de ingangsdatum van de verschillende uitkeringen variëren. Met het oog op de pensioenopbouw bekleedt de burgemeester een bijzondere positie. Aangesteld door de Kroon is hij een ambtenaar en bouwt hij pensioen op bij het ABP. Na afloop van de ambtstermijn is hij voor wachtgeld aangewezen op de gemeente die de Algemene Pensioenwet

Politieke Ambtsdragers (APPA)-regeling uitvoert. Mogelijk heeft een burgemeester voorafgaand aan het burgemeestersambt ook als wethouder al pensioen opgebouwd in de APPA-regeling.

### Middelloodsystematiek

De opbouw van het pensioen is zowel in de APPA-als in ABP-regeling op basis van de middelloodsystematiek (sinds 2014, daarvoor werd opgebouwd op basis van het eindloonbeginsel). Uw pensioen wordt berekend op basis van uw jaarlijkse bezoldiging. U bouwt elk jaar een stukje pensioen op van uw pensioengevend salaris in dat jaar. Alle jaarlijks opgebouwde delen vormen samen uw pensioen. De APPA-regeling volgt in principe de ABP-regeling en is grotendeels geharmoniseerd. Jaarlijks wordt 1,875% van het pensioengevend inkomen opgebouwd als ouderdomspensioen. Verder biedt de pensioenregeling een voorziening voor de nabestaanden (5/7 deel) in geval van overlijden en is er een arbeidsongeschiktheidsvoorziening (ter grootte van 70% van de grondslag). Na beëindiging van de ambtstermijn en na verloop van de wachtgeldperiode is het goed om te realiseren dat de nabestaandenvoorziening in principe komt te vervallen. Naast de verhoging van de pensioenleeftijd is ook met ingang van 2015 het maximum pensioengevend inkomen afgetopt naar destijds € 100.000,- ; inmiddels is dit door indexering gestegen naar € 107.593,-. Voor het inkomensdeel boven het maximum hebben veel ambtenaren gekozen voor een netto-pensioenaanvulling bij Loyalis of een andere verzekeraar. Over deze inleg is er geen belastingaftrek (wel een vrijstelling in box3) en zal de uitkering bij pensionering onbelast zijn.

### De pensioenpuzzel

Heeft u ook nog pensioen opgebouwd bij werkgevers in het bedrijfsleven, of mogelijk zelf voor een aanvulling gezorgd met een lijfrenteverzekering? Dan is de uitkomst van het uiteindelijke pensioen al een hele puzzel geworden. Voor veel burgemeesters dus zaak om hier grip op te houden. Om het plaatje compleet te maken is het ook interessant om de pensioensituatie van de partner hierbij te betrekken. Met waardeoverdracht van oude pensioenaanspraken naar de huidige pensioenuitvoerder kan al een deel van de pensioenpuzzel worden vereenvoudigd. Helaas is waardeoverdracht niet altijd mogelijk. Bijvoorbeeld als het gaat om netto-pensioen, lijfrentegeld of buitenlands pensioen. Voor deze oudedagsvoorzieningen gelden andere fiscale spelregels.

### Begeleiding door specialist

Voor een goed overzicht van de oude-dag situatie is het bijna onmogelijk om dit zonder begeleiding van een financieel specialist helder te krijgen. Zeker als u ook met name geïnteresseerd bent in het nettobedrag. De financieel specialist kijkt ook naar uw persoonlijke voorzieningen in geval van onoverkomelijke situaties zoals overlijden en/of arbeidsongeschiktheid. Mogelijk nadert u het einde van een ambtstermijn en zal ook de hoogte en de duur van het wachtgeld een rol gaan spelen bij uw toekomstplannen.

Is het uiteindelijke netto pensioenbedrag voldoende voor uw gewenste pensioneringsmoment? Dit is mede afhankelijk van uw bestedingspatroon. Zijn er nog hypotheeklasten, studerende kinderen of andere (financiële) verplichtingen?

In een druk bestaan als burgemeester is er vaak weinig tijd vrij (of zin) om eens rustig naar de pensioensituatie te kijken. Met behulp van PROambt, een specialist die kennis heeft van zowel de voorzieningen bij ABP, APPA, Loyalis en de overige uitvoerders, komt er snel duidelijkheid.

### Later is nu

De aanpak van PROambt is niet gericht op tekstuele uitleg van regelingen, maar meer op het zoeken van slimme combinaties en het wijzen op de verschillende mogelijkheden die de regelgeving en de pensioenuitvoerders bieden. Recent heeft PROambt het Burgemeesterspakket geïntroduceerd waarin met name wordt ingezoomd op de pensioensituatie van de burgemeester. Een unieke inkomensplanner Later is NU!-app voert real time alle gewenste berekeningen uit en rekt relevante scenario's door. Ook onderwerpen zoals waardeoverdracht en pensioenverevening bij scheiding komen aan bod. De inkomensplanner verschaft antwoorden op alle denkbare vragen en ontsluit het mysterie van zijn of haar pensioen. ■

'Tegenwoordig is er veel meer **variatie** mogelijk en ook noodzakelijk'

### Meer informatie of een afspraak maken?

**Ruud Heemsbergen MPLA** | consultant

[www.proambt.nl](http://www.proambt.nl)

[ruudheemsbergen@proambt.nl](mailto:ruudheemsbergen@proambt.nl) | 06-46150937





## ALGEMENE VERORDENING GEGEVENSBESCHERMING (AVG)

# BEPERKING OF

Na één jaar **AVG** is het de vraag: wat doen we ermee? Deze privacywet van de Europese Unie wordt meestal uitgelegd als een beperkende wet maar niets is minder waar. Door de regievoering naar u toe te trekken, is juist véél mogelijk. De burgemeester van Rotterdam kan bijvoorbeeld ook prima informatie delen met zijn collega in Nissewaard, als dat maar met passende waarborgen is omkleed.

**Tekst:** Sergej Katus | Partner bij Privacy Management Partners

Op 25 mei 2019 was het een jaar geleden dat de nieuwe privacywet, de AVG volledig van kracht werd. Verjaardagen zijn meestal een feestelijk moment. Maar als het om de AVG gaat, valt er kennelijk niets te vieren. Met name Ahmed Aboutaleb trok de aandacht door te signaleren dat de AVG hem teveel beperkt. Hij mag niet eens meer de burgemeester van zijn buurgemeente Nissewaard waarschuwen tegen een criminele ondernemer die Rotterdam was uitgewerkt. 'Ik begrijp alle overwegingen rond privacy, maar hier is privacy niet voor uitgevonden'.

De Volkskrant van 24 mei doet er een schepje bovenop in het artikel 'Publieke sector wordt belemmerd door privacywet – en dat leidt tot gevaarlijke situaties'. Gemeenten houden gegevens zoveel mogelijk binnen de

eigen organisatie en ervaren dezelfde kramp bij hun partners. Gemeenteambtenaren die zich inzetten voor jonge schoolverlaters, weten bijvoorbeeld niets over hun psychische gesteldheid. Maar soms zitten er gevaarlijke gasten tussen terwijl ook de GGZ extreem terughoudend is met informatie geven.

### Topje van de ijsberg

Het zijn situaties zoals dit waardoor de moord op Anne Faber kon ontstaan. En dat is nog maar het topje van de ijsberg. De AVG is van toepassing op iedere verwerking (gebruik, opslag of uitwisseling) van persoonsgegevens (informatie over natuurlijke personen), met uitzondering van opsporingsinformatie en strafrechtelijke informatie. Zónder persoonsgegevens geen gemeentebelastingen, documentuitgifte, thuiszorg, WOZ-beschikkingen, schuld-

hulpverlening, lintjesregen, horeca-vergunningen, bezoeken aan jubilarissen enzovoorts. De AVG bepaalt wanneer een verwerking van persoonsgegevens legitiem is, en wanneer niet.

Bestuurlijk maakt dat de AVG tot een hele strategische wet. Want hoeveel gemeente hou je over als je géén persoonsgegevens mag verwerken? Verwerking van persoonsgegevens is voor iedere gemeente 'core business'. Het signaal van burgemeester Aboutaleb dat hij wordt beperkt, moeten we vooral in dit licht bezien.

Maar er is iets gek aan de hand, valt ook Lieke Sievers op. Lieke Sievers is burgemeester in Edam-Volendam. Bij haar werkzaamheden loopt zij er tegen aan dat de beperkingen van de AVG vooral het gevolg zijn van onze omgang



# MOGELIJKHEID??

## ‘De AVG bepaalt wanneer een verwerking van persoonsgegevens legitiem is, en wanneer niet’

met deze EU-wet. ‘Nu ik de AVG begin te snappen en er met deskundigen over heb gesproken, krijg ik steeds meer de indruk dat de AVG eigenlijk als excuus wordt gebruikt voor het niet delen van informatie terwijl dat wel mogelijk is. Of uit verkramping door een angst voor boetes, omdat men bang is voor de Autoriteit Persoonsgegevens.’

‘Het probleem is dat er teveel krachten in het spel zijn die de AVG roomser uitleggen dan de paus – op persoonlijk niveau of op organisatieniveau. Dit is in mijn ogen zoals het altijd al geweest is. Want informatie is macht. We delen informatie niet omdat we niet mogen of kunnen, maar omdat we niet willen. Als we die houding veranderen, blijkt dat de AVG vooral praktische handvaten te bieden en niet zozeer belemmeringen.’

‘De AVG geeft wat mij betreft aan hoe je wél informatie kunt delen. We moeten dus vanuit een andere grondhouding gaan denken over het delen van informatie, en veel meer gaan redeneren naar de werkelijke bedoeling van de AVG’.

### Niet heilig

Hoe schrijnend de moord op Anne Faber ook is, de gang van zaken is

illustratief voor het probleem: informatie werd niet gedeeld waar dat wel had moeten. Maar wie de AVG beter op zich in laat werken, zal het opvallen dat de AVG aangeeft dat informatie juist wél moet worden gedeeld waar dat noodzakelijk is. Zo was het van zwaarwegend algemeen belang om informatie over Michael P. te delen, omdat hij een gevaar was voor anderen.

De EU-wetgever licht dat toe in overweging 4 AVG: ‘De verwerking van persoonsgegevens moet ten dienste van de mens staan. Het recht op bescherming van persoonsgegevens heeft geen absolute gelding, maar moet worden beschouwd in relatie tot de functie ervan in de samenleving en moet conform het evenredigheidsbeginsel tegen andere grondrechten worden afgewogen.’ Zoals de grondrechten van Anne Faber op bescherming van haar waardigheid, recht op leven, haar

lichamelijke en geestelijke integriteit, vrijwaring van vernedering, haar recht op vrijheid en haar recht op veiligheid.

Bescherming van persoonsgegevens is óók zo’n grondrecht maar is niet heilig want zwaarwegendere belangen prevaleren. Bovendien wordt vaak uit het oog verloren dat de Europese Unie met de AVG vooral ook innovatie en vrije uitwisseling van informatie wil bevorderen. Of, in de woorden van artikel 1 AVG: ‘Het vrije verkeer van persoonsgegevens in de Unie wordt noch beperkt noch verboden om redenen die verband houden met de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens’.

### De knop om

Wat kennelijk hoognodig is, is dat we de knop omzetten. De AVG is niet de wet die ervan uitgaat dat gegevensverwerking een inbreuk is op de privacy en dat gegevensverwerking daarom zoveel mogelijk aan banden moet worden gelegd. De AVG is de wet die aangeeft hoe je gegevens wél mag verwerken, met respect voor de privacy.

Om de ruimte die de EU-wetgever aanreikt goed te benutten, is het zaak om



anders met de AVG te leren omgaan. In plaats van de AVG over te laten aan anderen, is visie en actieve sturing nodig. Zorg daarom voor een portefeuillehouder in het college. In gemeenten zoals Edam-Volendam, Alphen aan den Rijn, Waddinxveen, Nieuwkoop en Bernheze is de burgemeester zelf die portefeuillehouder. Met de juiste insteek en assistentie kunnen deze veel voor elkaar krijgen. Thema's als veiligheid, het sociaal domein, smart city enzovoorts, worden daardoor stukken handelbaarder – en dan nog wel op zo'n manier dat de aanpak goed valt uit te leggen.

Stroperigheid en juridisering zullen plaats moeten maken voor pragmatisme en oplossingsgerichtheid. Wat dat betreft is het raadzaam om ook het boek 'Verdraaide organisaties' van Wouter Hart ter hand te nemen, die beschrijft hoe technocratie teveel de overhand heeft gekregen in bestuurlijke vraagstukken en hoe je doelen beter behaalt door weer vanuit de bedoeling te gaan redeneren.

In essentie stelt de AVG vier voorwaarden: (1) legitimiteit; (2) risicosturing; en (3) bestuurlijke borging, op een zodanige manier dat het college hierover (4) verantwoording kan afleggen ('control & accountability'). Wat dat aangaat, past de AVG helemaal bij ontwikkelingen op het gebied van horizontale verantwoording en de rechtmatigheidsverantwoording door het college vanaf 2020. Cruciaal in de AVG is het woord 'passend'. Stuur het college er wel voldoende op dat passende maatregelen zijn genomen om mens en organisatie te beschermen tegen de risico's van de informatiemaatschappij?

Instrumenteel voor de beantwoording van die vraag is de beoordeling van die risico's met behulp van goede privacy

impact assessments (PIA's) – de AVG spreekt in dit verband van objectieve risicobeoordeling. Vervolgens draait het om de vraag of de uitkomsten van PIA's hebben geleid tot passende organisatorische en technische beheersmaatregelen. Volgens het vakjargon is dan privacy by design gerealiseerd, wat inhoudt dat de gegevensverwerking voldoet aan de eisen van de AVG. Zowel intern als in de samenwerking met anderen, handelt u dan AVG-conform en mag informatie worden gedeeld.

#### Toestemming niet de oplossing

We moeten echt af van het misverstand dat de AVG ieder mens het recht geeft om in controle te zijn van de verwerking van zijn of haar gegevens. Het idee dat voor verwerking van persoonsgegevens steeds individuele toestemming vereist is, hangt hier nauw mee samen. Voor de AVG is een dergelijke redenering je reinste flauwekul en in strijd met de wet. De AVG verduidelijkt juist wanneer toestemming in het geheel niet aan de orde is – zoals in de gevallen dat de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor de uitvoering taken van algemeen belang of openbaar gezag.

Wie er dieper over nadenkt begrijpt ook waarom. Inherent aan het leven in de informatiemaatschappij is dat persoonsgegevens om allerlei goede redenen overal worden verwerkt. Steeds om toestemming vragen is ronduit klanton-

vriendelijk. Toestemming vragen is juridisch bovendien vaak problematisch en mogelijk ook risicovol, zoals de zaak van Anne Faber illustreert. Zie voor minder ernstige maar nog steeds nare voorbeelden het rapport 'Van wie is die privacy eigenlijk?' van de Nationale Ombudsman die benadrukt dat het erom gaat dat je mensen helpt.

#### Gewoon doen

Om in de hiervoor al aangehaalde woorden van de EU-wetgever te blijven dat de verwerking van persoonsgegevens ten dienste van de mens moet staan: waarborg dat inderdaad. Wie collega's waarschuwt tegen criminelen, doet dat nog steeds ten dienste van de mens – althans ten dienste van degenen die het slachtoffer dreigen te worden.

Welbeschouwd is er onder de AVG daarom ook niets veranderd sinds het rapport 'Gewoon doen' uit 2009 van de Commissie Veiligheid en de Persoonlijke Levenssfeer onder voorzitterschap van de Utrechtse oud-burgemeester Annie Brouwer-Korf. De kunst is om het hoofd koel te houden en op een praktische manier te sturen. Als het goed is, beschikt uw gemeente inmiddels over een bestuurlijk-juridische specialist, uw functionaris voor gegevensbescherming (FG), die u hierbij assisteert in de rol van onafhankelijk adviseur en toezichthouder.

Een juiste, oplossingsgerichte aanpak stelt u in staat om met vertrouwen verantwoording af te leggen. Wie dan nog kritiek heeft, handelt zelf in strijd met de AVG. Ook van AP-boetes kan dan geen sprake zijn. Want bij een AVG-conforme aanpak verdient u erkenning, zowel maatschappelijk, juridisch als politiek. Per slot van rekening is de AVG óók bedoeld om u zekerheid te bieden. ■

**'Stroperigheid en  
juridisering zullen  
plaats moeten  
maken voor  
pragmatisme en  
oplossingsgerichtheid'**



# OPENBARE ORDE EN RECHT IN EEN NOTENDOP

**Tekst:** Hilde Westera | NGB

Drie OOV-specialisten van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de Rijksuniversiteit Groningen verzorgden onlangs een NGB-college Openbare Orde & Recht waarin het noodrecht, betogingen en motorbendes aan de orde kwamen. Een aantal notities.

## Noodrecht

Noodverordeningen en noodbevelen zijn instrumenten die bij rampen en ernstige wanordelijkheden kunnen worden ingezet wanneer de normale bevoegdheden ontoereikend zijn. Er moet sprake zijn van een zich plotseling aandienend concreet en actueel gevaar (onmiddellijkheidsvereiste). Bij ernstige wanordelijkheden moet worden gedacht aan ‘misdrijven op grote schaal die gevaar kunnen opleveren voor personen’, denk aan openlijke geweldpleging, vernieling en brandstichting door groepen personen, bijvoorbeeld Project X Haren. In het noodrecht is afwijken van de Grondwet niet toegestaan. Het beperken van sommige grondrechten wordt in de wetsgeschiedenis evenwel toelaatbaar geacht. Ook daarin moet er sprake zijn van een acuut, concreet en ernstig levensgevaar. Bijvoorbeeld verplicht evacueren bij dreigende overstromingen. Het verplichte karakter gaat weliswaar in tegen artikel 10 van de Grondwet (recht op persoonlijke levenssfeer), maar daartegenover staat een plicht van de overheid om haar burgers te beschermen (artikel 2 EVRM (recht op leven)). Met de inzet van het noodrecht kunnen nooit de bevoegdheden van de politie worden uitgebreid (bijv. preventief fouilleren), omdat het noodrecht zich dient te richten tot burgers die iets moeten doen of laten.

## Betogingen

Van een betoging is sprake wanneer twee of meer mensen in het openbaar hun mening uiten. Een blokkade is niet altijd een betoging omdat het begrip meningsuiting naar de achtergrond verdwijnt. Het uitgangspunt bij een betoging is helder: een ieder heeft het recht om te demonstreren en aan dat grondrecht dient een burgemeester de ruimte te geven, ook als deze betoging niet (tijdig) is aangemeld of de voorschriften van de demonstratie niet worden nageleefd. Het verbieden of beëindigen van

een betoging is alleen mogelijk wanneer de gezondheid van mensen of de verkeersveiligheid in gevaar komt, of wanneer er wanordelijkheden dreigen van de demonstranten zelf (dus niet van tegenstanders van de demonstratie). De inhoud van de demonstratie mag daarbij geen rol spelen. Eén van de burgemeesters deelde zijn creatieve oplossing voor de Sinterklaasintocht. Hij laat de anti-pietdemonstranten meevaren in een 'eigen' boot. De belangrijkste tip is en blijft echter: ga vooraf in gesprek met de demonstranten om de juiste afspraken te maken.

## Motorbendes

Een belangrijk aantal motorbendes is onlangs verboden. De wijze waarop de wetgever de gevolgen van een verbod heeft geregeld, laat echter te wensen over. Zo kan justitie de 'voortzetting' van de motorbendes pas strafrechtelijk vervolgen op het moment dat een verbod onherroepelijk is. Uit de wet blijkt onvoldoende welke voortzettingsgedragingen precies strafbaar zijn. Gelet op de restrictieve wijze waarop strafrechters de wet op dit punt tot op heden uitleggen, zou het kunnen zijn dat het dragen van de 'colours' van de motorbende of het oprichten van een vergelijkbare organisatie ook na een onherroepelijk verbod (nog steeds) geen strafbare voortzettingsgedragingen zijn.

Onze Grondwet staat niet toe dat het lokale bestuur – de burgemeester of de gemeenteraad bij APV – hierin voorziet. Een duurzame oplossing ligt in aanpassing van de wet, geïnspireerd op het Duitse en Franse recht waarin de (strafbare) gevolgen van een verbod veel concreter en gedetailleerder dan in Nederland wettelijk zijn geregeld.

Meer informatie en downloads  
**[www.openbareorde.nl](http://www.openbareorde.nl)** ■



NATIONAAL RAPPORTEUR MENSENHANDEL HERMAN BOLHAAR

# BURGEMEESTER CRUCIALE ROL IN AANPAK MENSENHANDEL



Mensenhandel komt overal voor, in alle gemeenten. In grote steden en in kleine dorpen, in gewone bedrijven, waar niks mee aan de hand lijkt en in hotels, op zolderkamers, in vakantieparken, parkeerterreinen, restaurants en in winkelstraten. Mensenhandel is dus ondermijning in het kwadraat. Het besef groeit. Tegelijkertijd verliezen we het zicht op mensenhandel. Een zorgelijke kwestie volgens Nationaal Rapporteur Mensenhandel **Herman Bolhaar**.

Fotografie | Arenda Oomen Tekst | Herman Bolhaar

## Scheef beeld

Het aantal verdachten dat jaarlijks bij het Openbaar Ministerie wordt ingeschreven is gedaald van 257 zaken in 2013 tot 144 in 2017. Dat staat in schril contrast met de tussen de 5000 en 7500 geschatte slachtoffers in Nederland. Vooral uitbuiting buiten de seksindustrie, zoals arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting, blijft te vaak onzichtbaar. Jaarlijks komen er slechts zo'n 23 zaken voor de rechter. Ook seksuele uitbuiting

wordt vaak niet gezien. Hoewel het in deze zaken vaker tot een veroordeling komt, blijven veel daders buiten beeld. Ook het zicht op slachtoffers is in de afgelopen jaren steeds verder afgenomen.

Daar waar er in 2014

nog 1.256 slachtoffers in beeld waren, zijn dit er in 2017 nog slechts 958. Er is echter geen reden om aan te nemen dat het daadwerkelijke aantal slachtoffers ook is gedaald. Andere prioriteiten en expertiseverlies lijken de oorzaak te zijn van het feit dat we slachtoffers steeds minder signaleren. En dat is zorgelijk. Hoe meer zicht we verliezen,

hoe minder slachtoffers uit de onvrijheid worden gehaald. En hoe meer daders weggelaten met het maken van misbruik van de kwetsbaarheden van deze mensen. Dat kunnen we niet laten gebeuren.

## Regionale tafels

Gemeenten vervullen een sleutelrol in de tegenbeweging. Het is daarom positief dat in het programma "Samen tegen mensenhandel" het versterken van de gemeentelijke en regionale aanpak één van de actielijnen is. Gemeenten dragen bij als lokaal beleidsmaker, signaleerder en als verantwoordelijke voor zorg en opvang van slachtoffers. Er zijn afspraken gemaakt bijvoorbeeld over een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren en de oprichting van regionale tafels mensenhandel. Hierin zijn onder andere het RIEC, Politie, OM, Veiligheidshuis, de zorgorganisatie en de Belastingdienst betrokken.

## Sluitende aanpak

In het Interbestuurlijk Programma (IBP) is de afspraak gemaakt dat elke gemeente in 2020 over beleid over mensenhandel beschikt. Mensenhandel is ook opgenomen als één van de vier landelijke beleidsdoelstellingen in de Veiligheidsagenda 2019-2022. Gemeenten spelen dus een steeds

'Andere prioriteiten en expertiseverlies lijken de oorzaak te zijn van het feit dat we slachtoffers steeds minder signaleren.'

groter wordende rol in de sluitende integrale aanpak van mensenhandel. Burgemeesters vormen daarbij de spil, samen met de lokale driehoek en wethouders in het zorg en veiligheid. Een sluitende aanpak van mensenhandel richt zich op zowel slachtoffers als daders en streeft drie doelen na; het voorkomen dat mensenhandel plaatsvindt, het signaleren en stoppen van bestaand daderen slachtofferschap en het bieden van passende hulp aan slachtoffers en het bestraffen van daders. Deze beslaan dus het hele spectrum: van training van professionals die met risicogroepen in contact komen, tot het voorkomen van recidive en revictimisatie wanneer de mensenhandel heeft plaatsgevonden en alles daartussenin.

### Monitoren

Het is belangrijk deze inspanningen ook te monitoren. Meten is immers weten wat te doen. Dat betekent het verzamelen van gegevens op lokaal en regionaal niveau om urgente problematiek in kaart te brengen en op basis daarvan integrale interventies in de aanpak vorm geven. Vervolgens worden de ontwikkelingen hierin periodiek gemonitord. Aan de hand daarvan kan weer tijdig bijgestuurd worden, zodat organisaties kunnen leren van hun inspanningen. Hiervoor is de juiste informatie en data nodig. Daar valt nog een wereld te winnen.

### Leren doen wat werkt

Ik word uitgenodigd door het hele land om het gesprek aan te gaan. Daar ontmoet ik dan bevlogen burgemeesters, die me de vraag stellen: Hoe vaak komt het voor in mijn regio? In welke sectoren? Wie zijn de daders en wie zijn de slachtoffers? De antwoorden moet ik ze helaas schuldig blijven. Het is op dit moment niet mogelijk om op regionaal niveau inzicht te geven. Dat is jammer, want gemeenten zijn een onmisbare schakel in de aanpak van mensenhandel. Om hen in staat te stellen mee te doen met de intensivering van de aanpak van mensenhandel zullen we in de komende jaren ook regionale monitoring gestalte moeten geven samen met burgemeesters en wethouders. De regio is ook de plek waar bij uitstek verkend kan worden welke bestaande én nieuwe data beschikbaar kunnen worden gesteld om inzicht te krijgen in of het werkt wat we doen in de bestrijding van mensenhandel. Nieuwe verschijningsvormen vragen om nieuwe manieren van inzicht. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het verzamelen van informatie van scholen, uit het zorgdomein of van sportclubs, maar ook bijvoorbeeld inzicht in bestuurlijke maatregelen, zoals het sluiten van panden. Tot op heden worden deze informatiebronnen nog niet benut, terwijl de behoefte groot is.

### Grip op kwetsbare inwoners

De behoefte is groot omdat er ook grote belangen op het spel staan. Ongeveer één op de vier daders van mensenhandel is jonger dan 23 ten tijde van het plegen van het delict. Bij seksuele uitbuiting is dit zelfs ruim een derde. Het lijkt er daarmee op dat voor sommige groepen jongeren een lage drempel bestaat tot het plegen van een zwaar delict als mensenhandel. Internet heeft de wereld kleiner gemaakt, en iedereen kan tegenwoordig bijvoorbeeld een naaktfoto maken en een ander daarmee chanteren. Uitbuiting vindt allang niet meer alleen plaats achter de ramen, maar vanuit hotels, woningen of zelfs via de webcam. Het is – met andere woorden – eenvoudiger geworden. Deze jongeren wonen ook in uw gemeente: de daders, maar ook de slachtoffers. En ook zij zijn vaak jong: bijna de helft is minderjarig of adolescent. Weten we wie dat zijn, en wat hen drijft? In welke wijken wonen ze, op welke scholen lopen kinderen risico? Bij welke professionals zijn ze in beeld? Van welke signalen weten we dat ze ons alert moeten maken? Het is belangrijk dat de talloze gedreven professionals die dagelijks bezig zijn met de aanpak van mensenhandel zichzelf deze vragen stellen, en dat ze elkaar weten te vinden om samen tot antwoorden te komen. Het stelt de juiste mensen in staat om in te grijpen en om er vroeg bij te zijn.

### Oproep aan de burgemeester

Uitbuiting gebeurt dus onder onze neus, op de hoek van de straat. Zicht en inzicht op gemeentelijk niveau is daarom cruciaal: je gaat het immers pas zien als je het doorhebt. U kunt als burgemeester met uw college geen effectieve aanpak ontwikkelen als uw inspanningen niet meetbaar zijn. Het is daarom fantastisch om te zien hoe gemeenten de handschoenen oppakken. Vanuit mijn rol als Nationaal Rapporteur bied ik een uitgestoken hand om u daarbij, met onze expertise en kennis over mensenhandel, te helpen. Op de bijeenkomst van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters op 14 juni jongstleden heb ik daarom de oproep gedaan om met een klein gezelschap in kaart te gaan brengen waar de behoeften liggen, wat er al bestaat, bijvoorbeeld aan data of best practices, en wat er nog nodig is. In kleine beetjes kunnen we dan grote stappen voorwaarts zetten. Daar gaan we uitdagingen tegenkomen, maar die gaan we aan. Wegkijken is namelijk geen optie meer. Doet u mee? Stuur een email naar [info@burgemeesters.nl](mailto:info@burgemeesters.nl) ■

'Hoe meer zicht we verliezen, hoe minder slachtoffers uit de onvrijheid worden gehaald.'



# VRIEND OF VIJAND VAN DE RECHTSSTAAT?<sup>1</sup>

Het burgemeestersambt draagt belangrijke constitutionele waarden in zich. Als gevolg van de politisering van het ambt verliest het lokaal bestuur echter een deel van haar zelfreinigend vermogen en komen de waarden van de democratische rechtsstaat in het geding. De deinstitutionalisering van de aanstellingswijze vergroot dat risico. De grondwetswijziging versterkt daarom de noodzaak van het opnieuw doordenken van het systeem van macht en tegenmacht in het lokaal bestuur en van een herijking van het burgemeestersambt, die begint met een bezinning op wat de rol van de burgemeester in de democratische rechtsstaat is.

**Tekst:** Niels Karsten | Universitair Docent, Tilburg University

## De rechtsstatelijke rol van burgemeesters

Burgemeesters spelen een belangrijke rol in het waarborgen van de waarden van de lokale democratische rechtsstaat. Als eigenstandig bestuursorgaan bewaken zij onder andere de zorgvuldigheid van de besluitvorming en de rechtmatigheid van gemeentebesluiten. De burgemeester bevordert daarnaast de bestuurlijke integriteit. Ook dragen burgemeesters een bijzondere verantwoordelijkheid als beschermer van o.a. de betogingsvrijheid. De burgemeester heeft dus evident een 'rechtsstatelijke rol'. Om die rol goed te kunnen vervullen is het voor burgemeesters essentieel dat zij zich onafhankelijk kunnen opstellen ten opzichte van de partijpolitiek, en dat zij de gemeenteraad en burgers tegenwicht kunnen bieden. Ze moeten gemeenteraadsleden en wethouders bijvoorbeeld kunnen aanspreken op niet-integer handelen, onrechtmatige besluiten ter vernietiging kunnen voordragen, of de herhuisvesting van een zedendelinquent in de gemeente publiekelijk kunnen verdedigen. Om ten minste twee redenen staat de onafhankelijkheid van burgemeesters evenwel onder druk. De eerste is de wezenlijk veranderende verhouding tussen burgemeester en gemeenteraad. De tweede is de politisering van de burgemeestersbevoegdheden.

## Zeggenschap raad

De gemeenteraad kan de burgemeester dan wel

niet ontslaan, in de praktijk is er een vertrouwensregel gegroeid die materieel betekent dat de gemeenteraad grote zeggenschap heeft in het aan blijven van de burgemeester. Bij een verstoorde verhouding tussen gemeenteraad en burgemeester kan die eerste, door tussenkomst van de commissaris, een aanbeveling tot ontslag zenden aan de minister. Tot op heden is de minister zo'n verklaring altijd gevolgd. Daarmee fungeert deze regel als "een reguliere, dat wil zeggen politieke sanctie op de politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester".<sup>2</sup> En de herbenoeming ex artikel 61a lid 1 is ook steeds meer een politiek beoordelingsmoment geworden. Er is zodoende een sterke afhankelijkheidsrelatie gegroeid tussen burgemeester en gemeenteraad. Die komt bovenop de verantwoordingsrelatie ex artikel 180 lid 1 Gemeentewet. Mede door de gestage uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester is de politieke betekenis daarvan de afgelopen decennia flink gegroeid. Die verantwoordingsplicht geldt bovendien voor alle aspecten van het burgemeesterschap. De burgemeester legt in feite dus ook verantwoording af aan de gemeenteraad over het toezicht dat hij houdt op de gemeenteraad, wat zijn onafhankelijkheid beperkt. "Je moet eigenlijk optreden tegen het orgaan dat boven je staat: de raad", zo verwoordde een voormalig burgemeester het in een interview. Van ambtsdragers wordt verwacht dat zij hun rug recht houden, maar voor

<sup>1</sup> Deze bijdrage is een verkorte weergave van Karsten, N. (2019). De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat: een kritische beschouwing. *Nederlands Juristenblad*, 94(14), 926-932.

<sup>2</sup> J.W.M. Engels, 'De staatsrechtelijke positie van de burgemeester', in: E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 43-66.

hen staan wel hun relaties met de gemeenteraad en het college en hun eigen positie en carrière op spel. Die situatie leidt tot serieuze zorgen over de vraag of burgemeesters wel handelend kunnen en durven op te treden wanneer nodig.<sup>3</sup>

### Onafhankelijkheid

In de tweede plaats staat de onafhankelijkheid van burgemeesters onder druk als gevolg van politisering van hun bevoegdheden, vooral als gevolg van de gestage en forse uitbreiding daarvan op het OOV-terrein. Het gaat daarbij namelijk veelal om politiek en maatschappelijk gevoelige bevoegdheden, die een beleidsinhoudelijk doel dienen, zoals de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Als gevolg daarvan worden burgemeesters ‘de politiek ingetrokken’. Dat zien we bijvoorbeeld rondom het demonstratierecht: burgemeesters krijgen te maken met politieke en maatschappelijke druk om zwartepietdemonstraties of lezingen van radicale moslimpredikers te verbieden, zelfs vanuit de nationale politiek. Zulke politieke en maatschappelijke druk zien we ook ontstaan rondom de inzet van bijvoorbeeld het gebiedsverbod, cameratoezicht en het sluiten van panden. Die druk maakt het voor burgemeesters lastig om hun rug recht te houden en hun rechtsstatelijke rol met verve te blijven vervullen en leidt tot burgemeesters die de grenzen van de rechtsstaat actief opzoeken en soms zelfs bewust buiten de juridische lijntjes kleuren.

### Mogelijke gevolgen van deconstitutionalisering

De deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester vergroot het risico op verdere uitholling van de onafhankelijke positie van de burgemeester, omdat de constitutionele borging daarvan verdwijnt. Een zuivere verkiezing door de gemeenteraad zou de politieke afhankelijkheid van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad nog verder vergrootten. De andere mogelijkheid, een direct door de inwoners gekozen burgemeester, zou de burgemeester dan weer vatbaarder maken voor maatschappelijke druk. Die kan de rechtstatelijke rol van burgemeesters verstevigen, door ze een electoraal mandaat te geven om op te treden tegen integriteitsschendingen, maar kan ook juist ruimte creëren voor niet-integer gedrag. Een gewijzigde aanstellingswijze van de burgemeester zou dus in alle gevallen ingebed moeten zijn in een goed uitgebalanceerd systeem van macht en tegenmacht, waarin uitdrukkelijk aandacht is voor de rol en de positie van het toezicht op integriteit, rechtmatigheid en zorgvuldigheid in het lokaal bestuur.

### Verdere borging gewenst

Maar ook vóór eventuele wijziging van aanstellingswijze is er al aanleiding om over de rechtsstatelijke rol van de burgemeester en het verantwoordingsregime rond het ambt na te denken. We zouden de huidige kwetsbaarheid van de burgemeester rondom hun rechtstatelijke rol kunnen afdoen als een kwestie van ‘slappe knieën’; burgemeesters die onder politieke druk komen te staan en die niet handelend optreden tegen integriteitsschendingen zouden hun rug maar recht moeten houden en zo nodig bereid moeten zijn politiek te sneuvelen als ze daarin worden tegengewerkt door de politiek opportuniste. De kwestie lijkt echter fundamentele, omdat ze een uitloei is van hoe de Gemeentewet de burgemeester positioneert. Verdere borging van de rechtsstatelijke rol lijkt daarom op zijn plaats. Binnen het huidige bestel zouden we de bevoegdheden van de commissaris ex artikel 182 lid 1c Provinciewet bijvoorbeeld kunnen uitbreiden voorbij adviseren en bemiddelen en hem wettelijke interventiemogelijkheden kunnen geven in het geval dat de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is.

### Conclusie

De rechtsstatelijke rol van burgemeesters, van waaruit zij toezien op de rechtmatigheid van het lokale overheidsoptreden en invulling geven aan de controle op het doen en (na)laten van het bestuur, staat dus onder druk als gevolg van toeneemende afhankelijkheid en politisering. Ze vraagt dat burgemeesters zich opstellen als verdedigers van de rechtsstaat, maar ook om aanvullende institutionele waarborgen. Overweegt de wetgever wijziging van de aanstellingswijze van de burgemeester, dan vraagt dat een grondige bezinning op hoe we het zelfreinigend vermogen van het lokaal bestuur dan beleggen en hoe we met passende tegenmacht effectief werkzame teugels organiseren. Het risico is, dat we uiteindelijk met het democratische badwater ook het rechtsstatelijke kind weggooien. Bij een andere aanstellingswijze zou het daarom logisch zijn de toezichthoudende taken die nu bij de burgemeester liggen bij andere (bestuurs) organen te beleggen. Dat zou ruimte creëren voor een meer politieke invulling van de burgemeestersfunctie, maar haar rol als hoeder van de democratische rechtsstaat noodzakelijkerwijs flink uitkleden. ■

<sup>3</sup> Karsten, N. (2019). Not biting the hand that feeds you: how perverted accountability adversely affects the ethical leadership of Dutch mayors. Public Integrity.



BOEKBESPREKING VALKUILEN VOOR WETHOUDERS

# ALS WETHOUDER HEB JE DE MEESTE KANS OP HET BURGEMEESTERSCHAP

Het burgemeesterschap is voor wethouders een functie die het beste bereikbaar is tijdens het wethouderschap. Van alle wethouders die in de periode 2002-2018 tussentijds solliciteerden naar een andere baan was het burgemeesterschap de meest voorkomende vervolgstap, zo blijkt uit *Valkuilen voor wethouders*.

**Tekst:** Henk Bouwmans | Directeur van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

Valkuilen voor wethouders geeft een nooit vertoond overzicht van en inzicht in alle valpartijen en tussentijdse vertrekken van wethouders in de afgelopen vier college- en raadsperioden.

Henk Bouwmans, directeur van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, schreef het boek en begon met het onderzoek naar het ten val komen en tussentijds vertrekken van wethouders vijftien jaar geleden bij Binnenlands Bestuur. “De aanleiding was het spraakmakende vertrek van Rob Oudkerk als wethouder van Amsterdam. Oudkerk had zich laten ontvallen dat hij gebruik maakte van tippelaars. Dat kwam in de krant en dat kostte hem het wethouderschap. Oudkerk zei later: ‘Als ik dat gesprek

niet had gehad, was er niets aan de hand geweest’.” Een gebrek aan zelfreflectie van wethouders is een van de opvallendste lessen voor wethouders in het boek dat de weergave vormt van honderden valpartijen, college- en coalitiebreuken uit de periode 2002-2018. Het boek bevat daarmee ook voor burgemeesters als voorzitter van het college interessante bevindingen en opvallende uitkomsten.

“Er valt niet alleen winst te boeken bij de selectie van wethouders. Politieke partijen kunnen scherper kijken of hun kandidaat wel geschikt is voor het wethouderschap dat steeds veeleisender is geworden. Ook tijdens de collegeperiode zou het wenselijk zijn als wethouders niet alleen met de waan van de dag en hun volle agenda bezig zijn. Evenals voor burgemeesters geldt dat ook wethouders er baat bij kunnen hebben als zij zich laten coachen of momenten kiezen om af en toe na te denken of zij wel op de goede manier bezig zijn”, aldus Bouwmans die coauteur was van het boek *Onder Burgemeesters*, over de finesses van het burgemeesterschap.

## Vast patroon

Worden wethouders en daarmee colleges onder leiding van burgemeesters geconfronteerd met toenemende verharding van het politieke klimaat, de ongewisheid van het gebruik van social media



en een politisering van het politieke debat? “Ja, dat zijn allemaal ontwikkelingen die het wethouderschap en het burgemeesterschap raken maar dat er daardoor steeds meer bestuurders onderuit gegaan, klopt niet. Een van de opmerkelijkste conclusies uit mijn boek is dat er ten onrechte een beeld bestaat dat er steeds meer wethouders ten val komen en dat er steeds meer coalities in de problemen komen. In elk van de vier perioden tussen 2002 en 2018 vertrekt vier op de tien wethouders tussentijds. Twee op de tien wethouders komt in elke periode ten val door een politieke vertrouwensbreuk. Alleen na de invoering van het dualisme in 2002 lag dat aantal gedwongen ten val gekomen wethouders een tikkeltje hoger. Bovendien laat zestien jaar overzicht van alle valpartijen zien dat er een vast patroon is in die valpartijen: in het begin valt het wel mee; zijn het vooral wethouders die merken dat zij toch niet geschikt zijn voor het wethouderschap of die het werken in een politieke omgeving hebben onderschat. Het tweede volledige collegejaar is voor wethouders en coalities telkens weer in elk van de vier onderzochte collegeperioden het jaar met de meeste valpartijen. Er zijn dan geen excuses meer mogelijk in de trant van: dat kwam door het vorige college. De wittebroodsperiode is dan voorbij. Gemeenteraden rekenen wethouders individueel en colleges af op fouten en missers die worden gemaakt. Daarna richting de nieuwe verkiezingen neemt het vertrek van wethouders weer af.”

### Dorpspolitiek

Burgemeesters uit kleinere gemeenten zullen het ongetwijfeld weten, maar *Valkuilen voor wethouders* laat zien dat coalitiebreuken verhoudingsgewijs veel vaker voorkomen in kleinere gemeenten met tien- tot dertigduizend inwoners. “De verklaring lijkt daarvoor te zijn dat in dit soort kleinere gemeenten het verschijnsel wat men aanduidt als dorpspolitiek vaker zorgt voor een sfeer en een vorm van samenwerking die getekend wordt door politieke gevechten waarbij voortdurend oude rekeningen moeten worden vereffend.”

Burgemeesters die te maken hebben met een coalitie van uitsluitend landelijke politieke partijen lijken zich minder zorgen hoeven te maken over de vraag of het college zonder kleerscheuren de vier jaren volmaakt. “Coalities van landelijke politieke partijen krijgen minder vaak te maken met een coalitiebreuk. Tegelijkertijd is er een trend dat een coalitie met een mix van landelijke en lokale partijen vaker ten val lijkt te komen.”

Burgemeesters willen daarbij nog wel eens wijzen dat de bestuurbaarheid is afgenomen door de fragmentatie van de gemeenteraden, maar de

vier onderzoeksperioden leveren daarvoor geen bewijsmateriaal. “Integendeel, de cijfers tonen niet aan dat de zogenoemde versplintering tot meer valpartijen leidt. Gemeenten met of zonder versplintering van hun gemeenteraad hebben bijna evenveel kans op valpartijen van hun college.”

### Solliciteren

Valkuilen voor wethouders bevat ook een hoofdstuk over de kansen voor wethouders om na het wethouderschap een andere baan te vinden. Tijdens de vier onderzochte collegeperioden zijn er tussen de 31 tot 44 wethouders per periode die met succes tijdens het wethouderschap solliciteerden naar het ambt van burgemeester. “De stap van wethouderschap naar burgemeester is daarmee voor wethouders de vervolgfunctie met de meeste kans op succes. Wethouder worden in een andere gemeente volgt op grote afstand, hoewel dat de afgelopen jaren wel steeds populairder wordt. Je ziet een groeiend aantal wethouders die wethouder worden in een andere gemeente, vooral in de eigen regio. De verklaring hiervoor is dat het fenomeen van de wethouder van buiten steeds populairder wordt”, aldus Bouwmans.

### Toekomst

De populariteit van de wethouder-van-buiten is dus groeiende al vormt de wethouder-van-buiten de raad nog altijd een minderheid. Dertig procent van de wethouders komt van buiten de gemeenteraad. Een derde deel, tien procent van alle wethouders, komt van buiten de gemeente.

“Je ziet dat het wethouderschap verandert. De wethouder-van-buiten heeft geleid tot een meer bestuurlijke, professionele benadering van het wethoudersambt. Natuurlijk moet ook deze wethouder zorgen dat hij of zij politiek draagvlak heeft in de gemeenteraad en in de samenleving, maar de afstand met de lokale politieke afdeling of partij is groter en afstandelijker geworden. De wethouder wordt daarmee meer bestuurder en minder politicus.”

Volgens Bouwmans is deze ontwikkeling van betekenis voor een belangrijk vraagstuk: door wie wordt de wethouder straks benoemd als de aanstellingswijze van de burgemeester verandert? “Wanneer de burgemeester direct wordt gekozen, kiest hij dan zijn wethouders of worden de wethouders nog altijd door de gemeenteraad benoemd? Als je een direct gekozen burgemeester krijgt, valt er veel te zeggen dat die ook zijn wethouders kiest, maar evenzogoed zou de wethouder nog altijd benoemd kunnen worden door de raad als adequaat tegenwicht van een machtige, mogelijk direct gekozen burgemeester.” ■



29

AUGUSTUS

**Democratiefestival Nijmegen**

Dat we in een land leven waar iedereen zijn of haar mening mag geven, waar verschillen mogen zijn en waar we samen de keuzes maken, hoe moeilijk dat soms ook is. In steeds meer landen staat de democratie onder druk, en het zoeken naar verschillen lijkt het steeds meer te winnen van het vinden van overeenkomst. Op dit festival brengen we mensen uit heel Nederland bij elkaar die elkaar in het dagelijks leven niet snel ontmoeten. Ook het NGB neemt deel aan het festival. Meer informatie: [www.democratiefestival.nl](http://www.democratiefestival.nl)

4

SEPTEMBER

**Symposium demonstratierecht**

Hoe kun je een Sinterklaasintocht in goede banen leiden? Die vraag staat centraal tijdens dit symposium van BZK in samenwerking met het NGB en de Nationale Ombudsman. Met onder meer een inleiding van mr. dr. B. (Berend) Roorda, universitair docent Rijksuniversiteit Groningen en gepromoveerd op het onderwerp demonstratierecht. Tevens wordt de handreiking 'Denkkader Polarisatie (SZW)' gepresenteerd en geeft filosoof, consultant en trainer Bart Brandsma handreikingen voor een passende strategie om met dit thema om te gaan. De uitnodiging volgt.

**Tijd:** 13.00 tot 17.30 uur.

**Locatie:** Grand Hotel Karel V Utrecht

28

SEPTEMBER

**Landelijke Dag van de Kinderburgemeester**

Het thema van deze dag is: Leren participeren in de lokale democratie. Kinderburgemeesters en hun ambtelijk beleidsmakers zijn van harte welkom. Meer informatie: [www.kinderrechten.nl](http://www.kinderrechten.nl)

**Tijd:** 9.30 - 15.00 uur

**Locatie:** gemeente Stichtse Vecht

AGENDA

3

OKTOBER

**NGB Najaarscongres Hilversum**

Zoals elk jaar is het Najaarscongres van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters op de eerste donderdag van oktober. Op 3 oktober vindt het congres plaats in Hilversum. Reserveer deze dag alvast in uw agenda. Het thema is dit jaar Polarisatie.

27

NOVEMBER

**Symposium over Morele Dilemma's**

Bestuurders staan soms voor morele dilemma's. Is dan uw geweten van invloed op het te nemen besluit? Hoe gaat u om met de publieke opinie? En hoe voelt die verantwoordelijkheid? Dit symposium trapt af met de theatervoorstelling 'Burgemeesters in Oorlogstijd'. Daarna volgt een interessant programma rondom morele dilemma's waar bestuurders van nu voor staan. Zijn er parallellen te vinden. De uitnodiging volgt.

**Tijd:** 14.00 tot 17.00 uur

**Locatie:** De Noordkade | Theater De Blauwe Kei in Veghel.